

Lehren gescheiterter Finanzreformen

Autor(en): **Grossmann, Eugen**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **34 (1954-1955)**

Heft 3

PDF erstellt am: **25.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-160310>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LEHREN GESCHEITERTER FINANZREFORMEN

VON EUGEN GROSSMANN

Schwierige staatsrechtliche Lage

Einer der auffälligsten Unterschiede zwischen dem politischen Leben der Schweiz und dem vergleichbarer Staaten des Auslandes besteht darin, daß in diesen großangelegte und auf längere Dauer berechnete «Finanzreformen» gar nicht nötig sind, weil das Parlament in der Lage ist, Jahr für Jahr im Rahmen der Budgetberatung die nötigen Änderungen an der Fiskalgesetzgebung vorzunehmen und sie mit sofortiger Wirkung in Kraft zu setzen. In der Schweiz liegen die Dinge viel komplizierter. Hier bedarf die kleinste Änderung an der Gesetzgebung, sofern sie einen Eingriff in die bisherige Domäne der Kantone bedeutet, zunächst einmal einer Verfassungsrevision, d. h. der Genehmigung durch Volk und Stände. Hierauf unterliegen die Ausführungsgesetze dem fakultativen Referendum, und erst wenn auch diese Klippe umschifft ist, kann man die aus dem neuen Gesetz resultierenden Einnahmen in das Budget einsetzen.

Diese Rechtslage läßt es als begreiflich erscheinen, daß man in der Schweiz nicht daran denken kann, an der Fiskalgesetzgebung beständig herumzuflicken, wie das im Auslande geschieht, sondern daß man es vorzieht, von Zeit zu Zeit eine umfassende Neuregelung, eine «Finanzreform», vorzunehmen.

Die Erschwerung, die in diesem Verfahren liegt, hat ohne Zweifel nicht wenig dazu beigetragen, daß die durch die beiden Weltkriege gestellten Finanzaufgaben bei uns nur mit großer Mühe und zeitweise überhaupt nicht in staatsrechtlich einwandfreier Weise gelöst werden konnten. So hat nach dem Kriege von 1914/1918 im Grunde nur die Amortisation der Mobilisationsschuld durch die Verfassungsnovelle vom 4. Mai 1919 (temporäre Kriegssteuer) eine korrekte Erledigung gefunden. Für die Aufbringung der Zinsen der Kriegsschuld und die Deckung der übrigen laufenden, durch die Geldentwertung stark angeschwollenen Ausgaben konnte nur das Bundesgesetz über die Stempelabgaben vom 4. Oktober 1917 geschaffen werden, dem am 8. Juni 1921 der lediglich auf einer bundesrätlichen Verordnung beruhende Zolltarif und 1933 und 1936 dann die beiden «Finanzprogramme» folgten, die höchst problematische Rechtsgebilde waren, indem durch sie die Bundesversammlung, unter Ausschaltung des Referendums, den Bundesrat zum Erlaß einer Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen zum Zwecke der Senkung der Ausgaben und

Steigerung der Einnahmen ermächtigte. Erst am 27. November 1938 erteilten Volk und Stände diesem Regime, für die Dauer von drei Jahren, ihre Zustimmung. Aber der Krieg von 1939 brachte einen erneuten Rückfall in das System der Vollmachten, und wiederum gelang es erst am 3. Dezember 1950, Volk und Stände für die Verlängerung der Kriegsfinanzgesetzgebung bis zum 31. Dezember 1954 zu gewinnen, und heute steht nun, nach dem Scheitern der Vorlage vom 6. Dezember 1953, eine neue «Übergangsordnung» für drei oder vier Jahre bevor.

Neue Arbeitsmethoden im Stadium der Vorbereitung?

In Anbetracht dieser schmerzlichen Erfahrungen und in Erwägung des Umstandes, daß der neue Anlauf vielleicht noch mit den zusätzlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hätte, die sich aus einer Verschlechterung der Konjunkturlage ergeben könnten, ist es nahelegend, sich die Frage vorzulegen, ob nicht etwas andere Arbeitsmethoden angewendet werden sollten, als dies bisher der Fall gewesen ist.

Die gesetzgeberischen Aufgaben, die sich nach dem Ausbruch des ersten und zweiten Weltkrieges stellten, beschlugen Probleme, die für die Schweiz ganz neu waren, und es war daher gegeben, sie zunächst durch *Experten* abklären zu lassen. In der Regel geschah dies so, daß eine oder mehrere Einzelpersonen mit der Erstattung eines Gutachtens beauftragt wurden, worauf dann ein mehr oder weniger großes Gremium, das man «Vertrauensmännerkonferenz» oder — weniger zutreffend — «Expertenkommission» nannte, mit der Angelegenheit befaßt wurde. In diesen Kommissionen saßen regelmäßig die Vertreter der wirtschaftlichen Spitzenverbände, sodann einige Mitglieder der Bundesversammlung sowie einige kantonale Finanzdirektoren und Vertreter des Steuerrechtes und der Finanzwissenschaft.

Die Erfahrungen, die man mit diesen Kommissionen gemacht hat, waren nicht durchwegs erfreulich, indem es ihnen oft nicht gelang, zu in der Öffentlichkeit unbestrittenen Vorschlägen zu gelangen oder wenigstens in ihrem eigenen Schoße eine Einigung zu erzielen. Das führte an manchen Orten, namentlich in der Westschweiz, zu der Auffassung, daß die «grundlegenden Richtlinien» zuerst von Staatsmännern bestimmt und die «techniciens» erst nachher für die Ausarbeitung der Details zugezogen werden sollten.

Diese Meinung übersieht aber doch wohl zu sehr, daß man grundlegende Entscheidungen, sagen wir z. B. in der Frage der direkten Bundessteuer, nur dann fällen kann, wenn man sich über die *Auswirkungen* der verschiedenen Möglichkeiten auf die Finanzlage des

Bundes, der Kantone und Gemeinden, auf den Kapitalmarkt, auf die Währung, auf die Konjunkturlage, auf die Erwerbsverhältnisse der verschiedenen Berufszweige etc. im klaren ist, mit anderen Worten, wenn man doch wieder Sachverständige aus allen diesen Gebieten zu Rate zieht. Denn auch der selbstbewusteste Politiker wird wohl kaum je in der Lage sein, in *allen* diesen Fragen Bescheid zu wissen.

Dennoch ist das Unbehagen, das vielfach innerhalb und außerhalb dieser Expertenkommissionen bestand, nicht unbegründet. Aber dieses malaise ist wohl weniger auf die Institution an und für sich als auf die Art ihrer Gestaltung, besonders hinsichtlich Größe und Zusammensetzung, zurückzuführen. Schon die im Jahre 1916 einberufene «Vertrauensmännerkonferenz» war mit 35 Mitgliedern zu stark besetzt. Noch viel mehr war dies der Fall bei dem kleinen Parlament, das im Jahre 1938 zusammentrat und das 55 Mitglieder zählte. Aber auch die Expertenkommission von 1945/1947 war mit 27 Mitgliedern zu umfangreich. Die 1952 einberufene Konferenz von 15 Mitgliedern der Bundesversammlung kam der richtigen Lösung etwas näher; aber am wirksamsten haben die zwei kleinen Kommissionen von je 6 Mitgliedern gearbeitet, die in den Jahren 1939/1943 sich mit der Kriegsfinanzierung und 1944/1945 mit der Finanzierung der AHV befaßt haben. Sie bestanden aus je 4 den wichtigsten politischen Parteien entnommenen Mitgliedern der Bundesversammlung, die alle in der kantonalen oder kommunalen Finanzverwaltung tätig gewesen waren, wozu noch je zwei außerhalb des politischen Betriebes stehende Sachverständige kamen. Hier hat sich die Konzentration der Verantwortung auf wenige günstig ausgewirkt, daneben aber auch das Vorwiegen von Elementen, die sowohl über finanztechnische Kenntnisse als auch über politische Erfahrung verfügten. Das bedeutete jedoch keineswegs den Verzicht auf den Kontakt mit den Interessenten. Namentlich die Kommission für die Finanzierung der AHV hat mit den Vertretern der Tabakindustrie und der kantonalen Finanzdirektoren eingehende Verhandlungen gepflogen. Aber im Gegensatz zu den anderen erwähnten Kommissionen hatten hier die Vertreter bestimmter Interessen nur mitzureden, aber nicht mitzuentcheiden.

Damit war man nun nahe herangerückt an das System, das in England schon seit mehr als einem Jahrhundert besteht und das sich dort sehr bewährt hat. Jede größere gesetzgeberische Aktion wird dort durch eine *Enquete* vorbereitet, deren Durchführung einer «Royal Commission» obliegt. Diese Kommissionen bestehen aus Personen, die zugleich sachkundig und möglichst nach allen Richtungen unabhängig sind, wobei die Unparteilichkeit der Leitung oft dadurch gesichert wird, daß der Vorsitz einem hohen richterlichen Beamten übertragen wird. Vor weltfremden Lösungen bleiben die

Royal Commissions andererseits geschützt durch den Brauch, in weitestem Umfange *Zeugen* einzuvernehmen, und zwar nicht nur die offiziellen Verbände der Interessenten, sondern auch Privatpersonen, die auszusagen wünschen oder deren Anhörung die Kommission von sich aus für zweckmäßig hält. Die neuestens vom Eidg. Finanzdepartement eingesetzte Kommission für die Prüfung der Motion Piller (betreffend Besteuerung der Großbetriebe des Detailhandels) entspricht, was die Unabhängigkeit ihrer Mitglieder anbelangt, dem englischen System, dürfte aber infolge ihrer Zusammensetzung aus lauter Juristen kaum in der Lage sein, die gewichtigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, die mit der geplanten Sondersteuer zusammenhängen, erschöpfend abzuklären.

Reform des gesetzgeberischen Verfahrens?

Am Verfahren vor dem Parlament können kaum wesentliche Verbesserungen vorgenommen werden. Das Zweikammersystem, das wir zum Glück noch haben, bürgt für einen ziemlich hohen Grad der Gründlichkeit der Vorberatungen in zwei Kommissionen, und die Debatten im Plenum lassen an Breite bekanntlich nichts zu wünschen übrig. Wenn trotzdem das Parlament in den letzten Jahren so häufig vom Volke desavouiert worden ist, so erklärt sich das eben daraus, daß ein Gremium von 230 Politikern notwendig eine andere Wirtschafts- und Staatsgesinnung haben muß als eine Masse von 1½ Millionen Aktivbürgern. Die Mentalität der letzteren ist primitiver, hemmungsloser, aber auch unverdorbener und gekünstelten Kompromissen abgeneigter als die der ersteren.

Das Auseinanderklaffen dieser beiden Mentalitäten hat neuerdings der Idee gerufen, daß die Behörden sich besser um die *Aufklärung der Aktivbürgerschaft* bemühen sollten. Die heftige Anfechtung, die dieser Vorschlag in einem Teil der Presse gefunden hat, ist wohl nur aus dem Mißtrauen zu erklären, das zahlreiche Wähler allem, was «von Bern» kommt, entgegenbringen. Denn an sich ist die Einrichtung, den Aktivbürgern nicht nur den nackten Text einer Vorlage zu unterbreiten, sondern auch eine amtliche Erläuterung dazu, durchaus vernünftig und in vielen Kantonen und Gemeinden schon längst eingeführt. Der bloße Gesetzestext ist ja für den Laien nicht immer leicht verständlich. Der Hinweis auf die Aufklärungen, die in den Parteiversammlungen und in der Presse geboten werden, ist kein wirksamer Einwand, weil erstens nur ein verschwindend kleiner Prozentsatz der Aktivbürger die Parteitage besucht und weil zweitens die Zeitungsartikel allzu häufig nur den Parteistandpunkt zum Ausdruck bringen. Das Mißtrauen, das man andererseits, nicht ganz ohne Grund, da und dort amtlichen Erläuterungen entgegen-

bringt, könnte gemildert werden, wenn man der im Parlament unterlegenen Minderheit oder einem Referendumskomitee die Möglichkeit einräumen würde, in einem Anhang zum Bericht der Regierung ihre abweichende Meinung zum Ausdruck zu bringen. Das wäre dann eine wirkliche Diskussion.

Was die *Durchführung der Volksabstimmungen* selber betrifft, so haben die Parteien einander wiederholt, so namentlich nach dem 6. Dezember 1953, gegenseitig demagogischer Übertreibungen und Entstellungen bezichtigt. Man sprach sogar von einer «Gefährdung der Demokratie». Wer diese Dinge aber unbefangen betrachtet, wird sagen müssen: Peccatur intra et extra muros. Solange keine persönlichen Verunglimpfungen stattfinden, was bei Abstimmungen über Sachfragen doch eher die Ausnahme ist, wird man auf eine «Abstimmungspolizei» verzichten können. Sachlich unrichtige Behauptungen können wohl in den meisten Fällen noch rechtzeitig widerlegt werden, und was den finanziellen Aufwand für die Propaganda betrifft, so wären die Quästoren der beidseitigen Kampforganisationen vielleicht gar nicht abgeneigt, von Fall zu Fall eine Verständigung zu treffen über den maximalen Umfang der Ausgaben für die Propaganda, sofern eine gewisse Kontrolle, etwa durch eine Treuhandstelle, eingerichtet werden könnte¹⁾. Gesetzliche Vorschriften über diese Dinge, wie sie in England bestehen, kann man in unseren kleinen Verhältnissen gewiß entbehren.

Abgrenzung der Aufgabe

Von den organisatorischen Maßnahmen abgesehen, wird für das Gelingen eines neuen Anlaufes auch die Frage von großer Bedeutung sein, wie weit man den Kreis der zu lösenden Probleme zieht. Die Ansichten darüber haben mehrfach geschwankt und sind auch heute noch nicht einheitlich. Im Jahre 1916 schwebte Bundesrat Motta eine Verfassungsvorlage vor, bei welcher mit einem einzigen Ja oder Nein über sechs fiskalische Maßnahmen, nämlich über die Einführung von Stempelabgaben, einer Tabaksteuer und einer Biersteuer, über die Ausdehnung des Alkoholmonopols, über die Reform des Militärpflichtersatzes und über die Wiederholung der Kriegssteuer vom Vermögen und Einkommen abgestimmt werden sollte. Die mannigfachen Widerstände, die sich in seiner «Vertrauensmännerkonferenz» aber dann gegen dieses Programm zeigten, bewogen ihn, sich für eine «stufenweise Finanzreform» zu entscheiden. Die Folge dieser Taktik war natürlich, daß die populären Teile des Reform-

¹⁾ Es könnte sich dabei allerdings nur um die Kosten von Plakaten, Flugblättern und Inseraten handeln. Der übrige Aufwand für die Propaganda könnte kaum in einwandfreier Weise ermittelt werden.

programmes (Kriegssteuer und Stempelabgaben) die Sanktion des Volkes erhielten, nicht aber die anderen, von denen zwei, die Tabaksteuer und die Ausdehnung des Alkoholmonopols, erst 1925 bzw. 1930 in die Verfassung aufgenommen wurden, während die Biersteuer und die Wehrsteuer nur zeitweise (1938 bis 1941 und dann wieder 1951 bis 1954) eine solche Grundlage hatten und der Militärflichtersatz heute noch die Gestalt hat, die er schon im Jahre 1878 erhalten hatte.

Diese Erfahrungen sind es gewesen, die den Bundesrat veranlaßt haben, die Reformvorlagen von 1938, 1948 und 1953 als ein unteilbares Ganzes zu präsentieren, und das Parlament hat sich dieser Anschauung angeschlossen. Aber nachdem die drei genannten Vorlagen und ebenso die Rüstungsvorlage, über die am 6. Juli 1952 abgestimmt wurde, an der vereinigten Opposition einer heterogenen Gegnerschaft gescheitert sind, liegt die Frage nahe, ob nicht doch wieder eine «stufenweise Finanzreform» in Erwägung gezogen werden sollte. Die Aussichten einer Vorlage, die — ähnlich wie dies im Jahre 1919 der Fall war — *nur* die Finanzierung der außerordentlichen Militärausgaben zum Gegenstand hätte, wären wohl auch diesmal nicht schlecht, wenn man der kaum zu entbehrenden direkten Bundessteuer einen zeitlich und sachlich beschränkten Charakter geben, für eine größere Unabhängigkeit der kantonalen Steuerpolitik von der Bundesgesetzgebung sorgen und auf Nebenzwecke wie «Neuverteilung des Volkseinkommens», Schutz des Kleinhandels und dgl. verzichten wollte.

Der *Ausgleich des ordentlichen Budgets* wäre auf diese Weise von dem Streit um die direkte Bundessteuer entlastet. Andererseits entstünde natürlich wiederum die Gefahr, daß die Lösung dieses Teiles des Finanzproblems erschwert würde, wenn die Linksparteien nicht in der Lage wären, ihre Anhänger über die ihnen zugemuteten Opfer mit dem Hinweis auf die «Perle» der direkten Bundessteuer zu beruhigen. Nun ist aber die Lage gegenüber der von 1918/1919 doch insofern verschieden, als die in Betracht kommenden Steuermaßnahmen auf der Linken nicht mehr so angefochten sind wie damals. Die Verrechnungssteuer wird dort auf keinen Widerstand stoßen. Aber auch die Umsatzsteuer ist heute bei weitem nicht mehr so unpopulär, wie dies nach dem ersten Weltkrieg gegenüber jeder Art von Verbrauchsbesteuerung der Fall gewesen ist. Die Abstimmung vom 20. April 1952 über die kommunistische Initiative betreffend Abschaffung der Warenumsatzsteuer hat klar und deutlich gezeigt, daß das Volk über diese Steuer durchaus nicht so ungünstig denkt wie die sozialistischen Steuertheoretiker. Man hat erfaßt, daß die Warenumsatzsteuer nur diejenigen drückt, die ihr Einkommen der Geldentwertung nicht anpassen konnten, und daß ihre Beseiti-

gung den sozialpolitischen Leistungen des Bundes, namentlich auch den Besoldungen des Bundespersonals, gefährlich werden könnte. Mehr Schwierigkeiten dürfte allerdings der Versuch, den Budgetausgleich auch von der Ausgabenseite her zu bewirken, bereiten. Hier stößt man auf die fast unüberwindliche Front der vielen, die Jahre und Jahrzehnte lang sich des Segens der Bundessubventionen erfreut haben und die nun auf «wohlerworbene Rechte» pochen. Wenn man diese Kreise davon überzeugen könnte, daß es gar nicht in ihrem Interesse liegt, gar zu viel neue Mitesser an der Bundeskrippe zu erhalten, dann wäre vielleicht dem Finanzreferendum und der Schaffung einer wirksameren parlamentarischen, von der Verwaltung unabhängigen Finanzkontrolle der Weg geebnet, woran ja den Anhängern einer sparsameren Finanzgebarung vor allem liegt.

Bei einer Zerlegung der Finanzreform in die zwei Abteilungen «Tilgung der Kriegsschuld» und «Ausgleich des ordentlichen Budgets» müßten natürlich beide Parteien Garantien dafür erhalten, daß nicht nur, wie 1918/1919, der eine, sondern beide Bestandteile der Reform die Genehmigung des Volkes erlangen. Eine gleichzeitige Verabschiedung beider Vorlagen im Parlament, verbunden mit einem Gentleman's Agreement der Fraktionen — dahingehend, daß sie sich für beide Anträge beim Volke einsetzen wollen —, könnte wohl dazu dienen.

Damit wäre dann die Hauptsache getan. Mit dem aus Gründen der Abstimmungspropaganda seit 1950 so sehr aufgebauchten Problem des sog. *Interkantonalen Finanzausgleichs* eilt es nicht, solange kein einziger Kanton auch nur annähernd in einer so schlechten Finanzlage ist, daß er den noch weit mehr verschuldeten Bund um seine Hilfe ersuchen müßte. Einige Kantone leiden unter zu hohen Steuerlasten oder, wie Graubünden, unter der Erfüllung von Aufgaben, die nicht den Kantonen zugemutet werden können. Sie wird man, allerdings nicht durch irreführende Folgerungen aus den Erträgen der Wehrsteuer pro Kopf der Bevölkerung, sondern durch genaue Untersuchung der Belastung durch kantonale und kommunale Steuern und aller sonstigen Verhältnisse, von *Fall zu Fall* ausfindig machen müssen. Mancher heute sich als «finanzschwach» gebärdende Kanton dürfte nach einer solchen Untersuchung wesentlich besser dastehen. Den wirklich bedrängten Kantonen aber werden der Bund und die finanzstarken Kantone die Hilfe gewiß nicht versagen.